

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PLANEJAMENTO

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL
PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ESTUDOS BÁSICOS REFERENTE A QUESTÃO DA HABITAÇÃO
- REFERÊNCIAS PARA UMA ABORDAGEM DA QUESTÃO DA HABITAÇÃO
(VERSÃO PRELIMINAR)

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

7-00384

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL
PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ESTUDOS BÁSICOS REFERENTES A QUESTÃO DA HABITAÇÃO
- REFERÊNCIAS PARA UMA ABORDAGEM DA QUESTÃO DA HABITAÇÃO

(VERSÃO PRELIMINAR)

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PLANEJAMENTO
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL
PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ESTUDOS BÁSICOS REFERENTE A QUESTÃO DA HABITAÇÃO
- REFERÊNCIAS PARA UMA ABORDAGEM DA QUESTÃO DA HABITAÇÃO
(VERSÃO PRELIMINAR)

JULHO/1986

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
José Moraes

COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PLANEJAMENTO
Orlando Caliman

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES
Manoel Rodrigues Martins Filho

COORDENADOR TÉCNICO DO IJSN

Antônio Luiz Caus

GERENTE DO DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÕES E PESQUISAS BÁSICAS - DTI

Magno Pires da Silva

GERENTE DO DEPARTAMENTO ESTUDOS E PROJETOS URBANOS - DTU

José Francisco Bernardino Freitas

EQUIPE TÉCNICA

André Tomoyuki Abe - IJSN

Carlos César Hauer - BNH

Dilcéia Colombi Mantovaneli - COHAB-ES

Elenir Pretti Vasconcellos - SEBS

Elisabet Sabino - IJSN

Esther Miranda do Nascimento - IJSN

Fábio Henrique R. Faria - INOCOOP

Hamilton Coelho Filho - CESAN

Isabella Batalha Muniz - IJSN

José Carlos da Silva Oliveira - IJSN

Maria Gorete Cortez Monteiro - IJSN

Maria Severiana de Laia - SEBS

Paulo Bubach - ESCELSA

AUXILIAR TÉCNICO

Ronilda Fátima Zucatelli - IJSN

ESTAGIÁRIOS

Ana Márcia Erler - IJSN

Aparecida Netto Teixeira - IJSN

Eduardo César Gomes - IJSN

Flávia Biasutti - IJSN

EQUIPE DE APOIO DO IJSN

APRESENTAÇÃO

Por iniciativa do Governo do Estado, através da Coordenação Estadual do Planejamento - COPLAN, o Instituto Jones dos Santos Neves está desenvolvendo, na qualidade de Órgão de Planejamento Urbano e Regional do Estado, o projeto Estudos para Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo, contando com a participação conjunta da Secretaria de Estado do Bem Estar Social - SEBES; Agência Regional do Banco Nacional de Habitação - BNH; Companhia Habitacional do Espírito Santo - COHAB-ES; Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo - INOCOOP-ES; Espírito Santo Centrais Elétricas - ESCELSA e, Companhia Espírito Santense de Saneamento - CESAN.

Em prosseguimento aos trabalhos da Equipe Básica de elaboração do Projeto, conclui-se a fase referente aos Estudos Básicos Referentes a Questão da Habitação.

Constituindo material específico de apoio, tais Estudos deverão nortear o desenvolvimento de trabalhos futuros, instituindo linhas metodológicas e fornecendo informações necessárias à definição das diretrizes, prioridades e sugestões para atuações governamentais, a curto e médio prazos, objetivos finais do Projeto.

Nesse sentido, são apresentados os documentos **Referências para uma abordagem da Questão da Habitação, Intervenção Estatal no Processo Habitacional e Experiências em Habitação Popular**, elaborados a partir da análise de fatores que compõem a problemática habitacional.

O primeiro documento constitui-se basicamente de duas partes.

O objetivo da primeira, é homogeneizar e precisar alguns conceitos básicos, tendo em vista proporcionar, durante a elaboração do Projeto, ins

trumentos para a identificação de diferentes características apresentadas pelo urbano, principalmente aquelas envolvidas direta ou indiretamente com o setor habitacional.

Para tanto, foram analisados, entre outros, conceitos referentes a déficit habitacional; formas de parcelamento do solo urbano; favelas e, invasões.

A segunda parte do documento, objetiva conhecer alguns temas relacionados a questão habitacional que, durante o decorrer do Projeto, serão certamente objetos de análises e discussões por parte da Equipe.

Neste sentido, abordou-se os temas seguintes:

O Desenvolvimento Urbano e o Controle da Especulação Imobiliária - reflexão sobre os instrumentos do Projeto de Lei nº 775 e sua eficácia no balizamento da especulação do mercado de terra urbana.

Observações sobre a Aquisição de Imóveis por Favelados - análise de instrumentos técnicos-jurídicos para atuações do Poder Público em áreas de favelas, tendo em vista evitar a ocorrência da expulsão branca.

Condomínios em áreas de favelas - alternativas de intervenções em áreas de favela, ajustados a suas principais características, como por exemplo a irregularidade urbanística e jurídica.

Concessão de Direito Real de Uso - alternativas para casos de regularização fundiária em áreas de baixa renda.

O documento **Intervenção Estatal no Processo Habitacional** enfatiza a participação do Poder Público no setor habitacional, particularmente dentro do Sistema Financeiro da Habitação, que é apresentado de forma resumida, destacando o processo de intervenção a nível nacional, aspectos de sua criação, fontes de recursos, agentes, e programas.

O mesmo assunto é também abordado através da enumeração cronológica das diversas Resoluções do BNH, descritas de forma sintética, onde são comentados e quantificados os resultados decorrentes.

Também o levantamento da evolução histórica da atuação da Companhia Habitacional do Espírito Santo - COHAB-ES, suas atividades e, desempenhos, é apresentado juntamente com um resumo das atividades do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo - INOCOOP-ES, além de uma abordagem quantitativa de sua produção.

Finalizando, o documento apresenta um resumo do Relatório Final do Grupo de Trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação, instituído, em agosto de 1985, pela Presidência da República.

Sob o título **Experiências em Habitação Popular**, são tecidas algumas considerações sobre impossibilidade de inserção das populações de renda abaixo de 03(três) salários mínimos nos programas oficiais de habitação, e de como, conseqüentemente, agem no sentido de provir-se de habitação através de alternativas independentes do sistema oficial.

A partir de uma breve abordagem dos movimentos sociais pela conquista da moradia, é apresentada uma avaliação de algumas experiências que, desenvolvidas em diversos municípios nacionais, instituíram compromissos entre populações organizadas e Poder Público, onde principalmente prefeituras e associações comunitárias passam a gerir empreendimentos habitacionais na busca de alternativas tecnológicas e de financiamentos, visando, desta forma, a redução dos custos e o acesso da população de baixa renda à moradia.

Foram selecionadas para estudo, e constam do referido volume, experiências desenvolvidas em Belo Horizonte (MG); Uberlândia (MG); Curitiba (PR); Brasília Teimosa (PE); Boa Esperança (ES); Guaçuí (ES); projeto Bayeux (PB); Programa de autoconstrução da COHAB-CT (PR); Projeto Mutirão de Solo-cimento (PR); Programa da Companhia de Habitação do Paraná (PR); Projeto Mutirão de Fortaleza (CE); Projeto Mutirão de Recife (PE) e, Experiências Vila Nova Cachoeirinha (SP).

O resultado obtido, objetivo principal do documento, é a confrontação dos pontos positivos e negativos detectados em cada uma das experiências avaliadas que, somados, fornecem um quadro técnico de suma importância na elaboração de propostas governamentais futuras.

Inclui-se também, como última parte do documento, anexos relativos às tecnologias alternativas de solo-cimento e argamassa armada.

ÍNDICE	PÁGINA
APRESENTAÇÃO	
1. INTRODUÇÃO	10
2. CONCEITOS REFERENTES A QUESTÃO DA HABITAÇÃO	12
2.1. FAVELA	12
2.2. BAIRROS CLANDESTINOS	13
2.3. LOTEAMENTO	13
2.4. DESMEMBRAMENTO	13
2.5. PARCELAMENTOS LEGAIS	13
2.6. PARCELAMENTOS ILEGAIS	14
2.7. PARCELAMENTOS CLANDESTINOS	15
2.8. PARCELAMENTOS IRREGULARES	15
2.9. DÉFICIT HABITACIONAL	17
2.10. DEMANDA HABITACIONAL	19
3. ASPECTOS INSTITUCIONAIS RELATIVOS A QUESTÃO HABITACIONAL - TEXTOS SELECIONADOS	20
3.1. O DESENVOLVIMENTO URBANO E O CONTROLE DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA	20
3.2. OBSERVAÇÕES SOBRE A AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS POR FAVELADOS.	31
3.3. CONDOMÍNIOS EM ÁREAS DE FAVELAS	34
3.4. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO	39
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

1.

INTRODUÇÃO

Para o desenvolvimento de um projeto que vise, em primeira instância, a elaboração de estudos para uma sistematização da ação governamental no setor da habitação, tendo em vista a definição de uma política estadual, faz-se necessário pesquisar as interações entre o tema, e os demais aspectos que permeiam a realidade habitacional do país.

Todavia, os próprios conceitos referentes aos diversos aspectos do setor habitacional, apresentam-se diferenciados entre si, contando por vezes, com diferentes caracterizações, que em geral, são estabelecidas em função da respectiva ótica de abordagem.

Neste sentido, procedeu-se a copilação de alguns conceitos que, certamente, pormearão todo o desenvolvimento do Projeto, tendo como objetivo, a uniformização de seus principais aspectos.

Para posterior discussão e análise por parte da Equipe Básica, foram selecionados, conceitos referentes a favela, bairros clandestinos ilegais; parcelamentos clandestinos; parcelamentos irregulares; população de baixa renda; conceito de déficit habitacional e, demanda habitacional, que entre outros, foram os que melhor representaram, a priori, as linhas de atuação pleiteadas pelo Projeto.

Também com o propósito de fornecer subsídios a discussões posteriores, este documento apresenta alguns textos que, devido a importância no contexto do Projeto, serão objeto de reflexão por parte da Equipe Básica, instituindo fundamentações à elaboração da política estadual.

Com os títulos, o Desenvolvimento Urbano e o Controle da Especulação Imobiliária; Observações sobre Aquisição de Imóveis por Favelados;

Condomínios em Áreas de Favelas e, Consessão de Direito Real de Uso, aborda-se o setor habitacional através de considerações sobre o Projeto de Lei nº 775 (CNDU-1983), análises de instrumentais técnicos-jurídicos para atuação do Poder Público em áreas de baixa renda e, alternativas para casos de regularizações-fundiária, urbanística, e jurídica - em áreas de favelas.

Desta forma, tem-se por objetivo analisar a eficácia da legislação no salvamento da especulação do mercado de terra urbana, bem como, dos instrumentos disponíveis ao Poder Público, no sentido de proporcionar-lhe atuações em áreas de baixa renda, que sejam, de forma adequada, ajustadas às suas principais características.

2. CONCEITOS REFERENTES A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

2.1. FAVELA

É caracterizada principalmente pela natureza da ocupação. **Invasão de terra alheia**, apropriação indevida de vazios urbanos, a favela se constitui numa **forma ilegal** de ocupação do solo já que esta de um modo geral, não se baseia nem na propriedade da terra, nem em seu aluguel aos proprietários legais.

Por favela se considera a ocupação não controlada de terrenos pertencentes a terceiros. Nas favelas, o tamanho e formato dos lotes são bastante variados e a rede viária se forma de modo paulatino e não planejado, através de construções sucessivas.

São destituídas de serviços básicos e sem qualquer segurança jurídica para os seus ocupantes, são forma peculiares de moradia das populações urbanas mais pobres.

(Invasões, mocambos, palafitas) - assentamentos totalmente irregulares em relação a legislação civil, urbanística e edilícia em vigor. Através de programas oficiais implantados (PROMORAR, PROSANEAR), torna implícito o reconhecimento e sua integração a estrutura urbana. Por serem de natureza atípica suas soluções de legalização, recuperação e urbanização fogem as legislações e normas técnicas vigentes exigindo para tanto normas específicas e adequadas por parte dos governos locais.

As principais características das favelas são:

- Falta de infra-estrutura, precariedade das habitações, ocupação intensiva da terra, à margem da lei.

2.2. BAIRROS CLANDESTINOS

Nos **bairros clandestinos** há uma compra não oficializada do lote, com expectativa de futura legalização da transação. Apesar da inexistência ou precariedade da infra-estrutura esses bairros apresentam desde o início, lotes demarcados, com certa homogeneidade, e uma rede viária nas dimensões exigidas por lei. Os **bairros clandestinos** são formados por empresas imobiliárias que, em completo desacordo com as normas legais, fracionam o terreno e comercializam os lotes sem propiciarem as condições mínimas de infra-estrutura (água, luz e esgoto sanitário). O que se faz na maior parte das vezes é o arruamento e a demarcação dos lotes.

2.3. LOTEAMENTO

É a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

2.4. DESMEMBRAMENTO

Desmembramento é a subdivisão da Gleba em lotes destinados à edificação, com o aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificações ou ampliações dos já existentes.

2.5. PARCELAMENTOS LEGAIS

Os loteamentos e desmembramentos são tidos e ditos legais quando aprovados pelo Poder Público competente (Município ou Distrito Federal), executados segundo a respectiva aprovação e registrados no cartório imobiliário.

rio da situação do empreendimento, nos termos das normas jurídicas vigentes à época da aprovação, da execução e dos registros do projeto.

2.6. PARCELAMENTOS ILEGAIS

Embora todos os parcelamentos devessem ser legais, isto é, implantados integralmente segundo a legislação em vigor por ocasião da aprovação, da execução e do registro, é sabido que, por motivos vários, a exemplo na negligência fiscalizatória da administração pública, da irresponsabilidade do interesse parcelador, da ausência de sanção a ser imposta aos infratores e do interesse dos compradores, isso não acontece e dá origem a urbanizações (loteamentos e desmembramento) ilegais.

A implantação de projetos, incentivada por tais motivos, acabou por criar entre os autores as figuras dos parcelamentos clandestinos e irregulares, acolhidas pela atual legislação. Com efeito, quando o art. 40, da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, faculta a regularização dos loteamentos e desmembramentos não autorizados ou executados sem observância do ato de aprovação, está obrigando, respectivamente, o parcelamento clandestino (não autorizado) e o irregular (aprovado e executado em desacordo com a legislação) o que os diferencia é a aprovação. Havendo essa são irregulares; não havendo, são clandestinos. Embora seja assim, é notório que, pelo menos, para fins de regularização, essas modalidades não se distinguem. Ambas recebem da lei, para esse fim, o mesmo tratamento. Não são, em termos de regularização, espécies de parcelamentos ilegais, mas apenas loteamentos e desmembramentos ilegais.

Essa clandestinidade ou irregularidade alcança, dessa forma, tanto os loteamentos como os desmembramentos, dado que a falta de aprovação ou a execução contrária à legislação pode ocorrer numa ou noutra dessas espécies de parcelamento. O mesmo pode acontecer com a falta de registro.

2.7. PARCELAMENTOS CLANDESTINOS

O loteamento ou desmembramento é clandestino na medida em que o Poder Público competente (Município ou Distrito Federal) para examinar e, se for o caso, aprovar o plano, dele não tem, nesse sentido, qualquer conhecimento oficial.

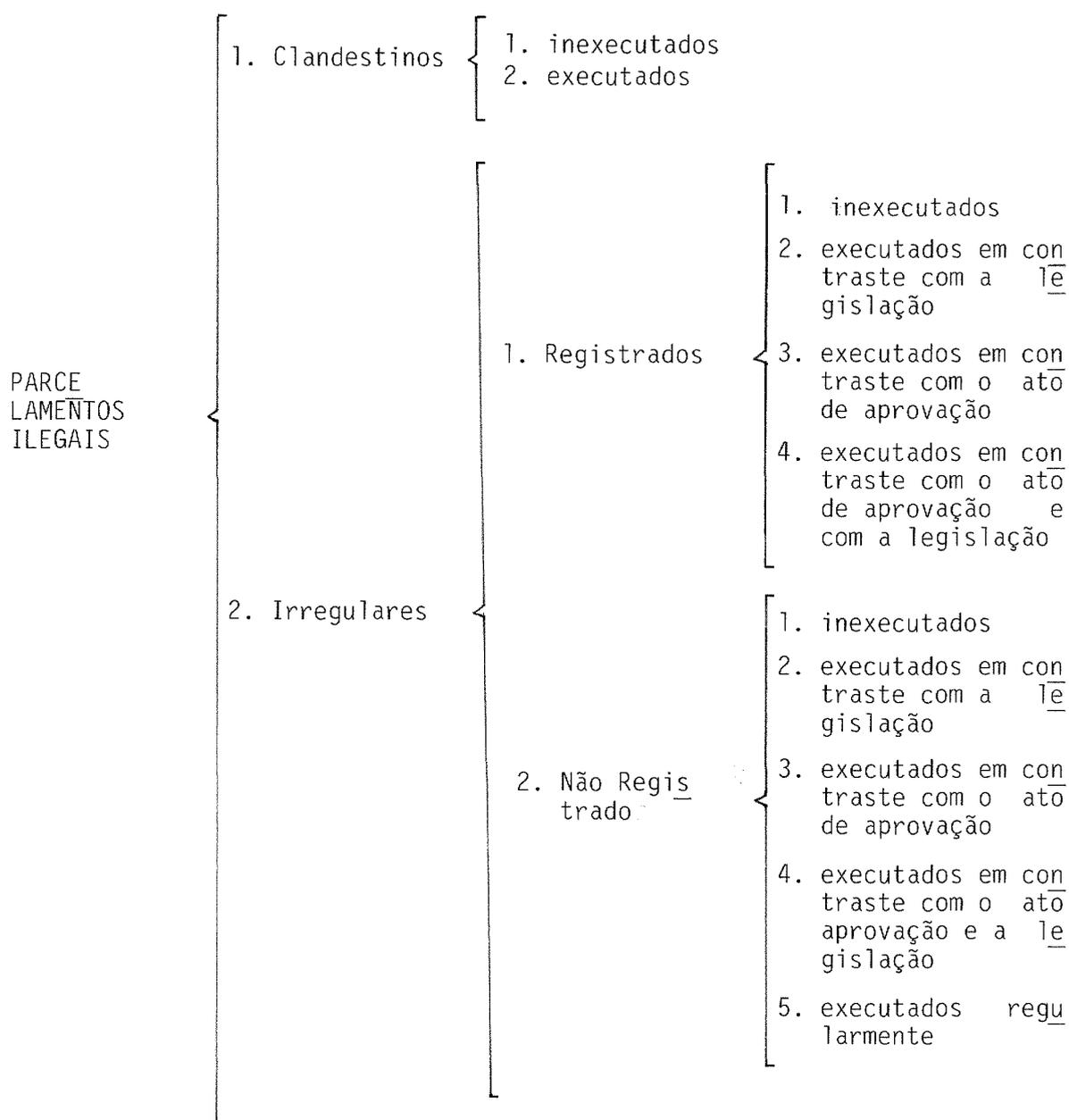
Para José Afonso da Silva (1981) são clandestinos somente os loteamentos que não foram aprovados pela Prefeitura Municipal.. A não aprovação do loteamento ou do desmembramento pode ser consequência do indeferimento do pedido de aprovação ou da própria ausência dessa solicitação. No primeiro caso há pedido que, por não preencher as exigências legais, é indeferido, enquanto no segundo nem esse pedido há, embora, tanto aqui como lá, ocorreu a urbanização. **Só são do conhecimento oficial os parcelamentos aprovados.** Vê-se, pois que clandestino não quer dizer oculto, considerando que o Município realiza levantamentos para saber quantos existem nessas condições e como regularizá-los. A clandestinidade é circunstância jurídica, a ocultação é circunstância fática.

Os parcelamentos clandestinos algumas vezes, não são executados, embora haja, segundo uma planta ou projeto, ocorrido a venda dos lotes. Assim, tanto são clandestinos os parcelamentos executados como os não executados.

2.8. PARCELAMENTOS IRREGULARES

O loteamento ou o desmembramento é irregular na medida em que o Poder Jurídico competente (Município ou Distrito Federal) o examina e o aprova a pedido do interessado parcelador que, registrado ou não o plano no cartório imobiliário da situação do empreendimento, deixa de executá-lo ou o executa em descompasso com a legislação vigente ou em desacordo com o ato de aprovação ou, após a aprovação e execução regular, não o registra.

Para José Afonso da Silva, irregulares são os loteamentos aprovados pela Prefeitura, inscritos ou não, mas executados em desconformidade com o plano e as plantas aprovadas. Os loteamentos ou os desmembramentos irregulares pressupõem sempre um projeto aprovado pelo Poder Público encarregado da aprovação.



2.9. DÉFICIT HABITACIONAL

Moradias situadas em aglomerados **inorgânicos** ou **sem acesso regular**, destituídas de um ou mais dos serviços básicos de **água**, **esgoto** e **energia elé**tr**ica**. De acordo com este conceito, em 1984, o déficit habitacional atingia, na área urbana, cerca de 1.200.000 moradias.

As políticas governamentais adotadas no campo da habitação no Brasil partem da noção do **déficit** habitacional, ou seja, no atendimento das necessidades habitacionais, para atender tanto a demanda propriamente dita, de novas habitações, quanto a eliminação do suposto **déficit** acumulado ao longo dos anos.

Este déficit resultaria de uma demanda insatisfeita segundo os padrões oficiais da oferta, e ainda a necessidade de recuperar as unidades já construídas e ocupadas.

Nesta perspectiva seria necessário construir quase 1,2 milhões de novas habitações por ano até 1990 e promover melhorias de mais de um milhão de unidades.

O déficit habitacional não é decorrência única do aumento da população e sim, devemos considerá-lo como a incapacidade do capitalismo brasileiro de produzir e comercializar a **mercadoria casa** para quem não tem renda, nem trabalho, nem tão pouco **liberdade** política de se impor.

O déficit habitacional não é uma questão econômica que apenas se resolverá pelo equilíbrio entre a oferta e a demanda.

Não decorre de um simples desequilíbrio, entre a carente oferta de imóveis e uma ampla população consumidora, mas é um complexo problema com dimensões sociais, econômicas, culturais e políticas. Conceber a moradia como algo isolado tem implicado numa prática governamental geradora de desequilíbrio. Não se pode desligar a moradia de todos os complementos essenciais à vida social e cultural dos habitantes; não apenas o abrigo, mas a garantia da fixação do trabalhador urbano na cidade.

Para a análise do déficit habitacional (cidade de Manaus) foram considerados como indicadores a tipologia domiciliar e as co-habitações, sendo que na tipologia domiciliar, foram considerados apenas os domicílios improvisados.

Considerando-se que o conceito de **deficit habitacional** é pouco preciso e, portanto, sujeito a diversas interpretações, no trabalho apresentado pela DIFERJ sobre o déficit habitacional no Estado do Rio em 1977, ele foi entendido como a diferença entre o estoque de residências, permanentes duráveis e o número de famílias.

O déficit habitacional foi examinado sob as seguintes categorias:

1. Quantitativo: representado pela diferença entre o total de famílias e de domicílios. Este déficit expressa, de certa forma, o grau de congestionamento ou co-habitação involuntária.
2. Qualitativo: equivalente ao número de domicílios rústicos e improvisados.
3. Global: soma dos déficit quantitativo e qualitativo.

2.10. DEMANDA HABITACIONAL

É o resultado de vários aspectos sociais e econômicos e como consequência de mecanismos criados pelo Governo para enfrentar o desenvolvimento urbano nas grandes cidades.

Foram considerados os seguintes indicadores:

- Taxa de crescimento populacional
- Nível de renda
- Número médio de pessoas por moradia (demanda potencial)
- E condição de ocupação dos domicílios (demanda efetiva).

3. ASPECTOS INSTITUCIONAIS RELATIVOS A QUESTÃO HABITACIONAL - TEXTOS SELECIONADOS

3.1. O DESENVOLVIMENTO URBANO E O CONTROLE DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

A especulação, sendo uma decorrência do sistema de mercado, deve ser analisada e entendida nesse contexto. No mercado de terras urbano, a especulação difere significativamente do que ocorre em outros mercados, pelas características peculiares que a terra assume, permitindo que, ao contrário do ideal econômico, a especulação da terra urbana conduza à privatização de valores gerados pelo trabalho comunitário e a socialização de custos impostos pela atividade de investidores particulares. Além disso, possibilita a desestabilização dos preços da terra numa tendência ascendente.

Os impactos negativos da especulação no mercado de terras são bastante conhecidos. Para citar um exemplo, estudos feitos pelo BNH em 1980, a respeito do aproveitamento de vazios urbanos para uso exclusivamente residencial, considerando glebas com superfície superior a 10ha demonstraram que por exemplo, em Recife, poder-se-á construir seis vezes e meia o número de domicílios existentes; em Curitiba quase sete vezes; em Porto Alegre, mais da metade dos domicílios existentes, isto, considerando-se a área disponível para a construção de habitações unifamiliares.

Consciente de nossa realidade urbana, o CNDU preparou o Projeto de Lei nº 775 sobre o desenvolvimento urbano, que foi encaminhada em maio de 83 sem o "Decurso de Prazo" para apreciação e votação pelo Congresso Nacional.

A análise elaborada a seguir visa identificar a possível eficácia dos instrumentos propostos no Projeto de Lei no balizamento da especulação no mercado de terras urbano, considerando-se a terra essencialmente como mercadoria.

A ESPECULAÇÃO NUMA ECONOMIA DE MERCADO

Especulação é simplesmente a compra de um bem para venda futura na expectativa de lucros.

A ação especulativa traz os preços de uma mercadoria sazonal para o preço médio de equilíbrio.

A especulação cumpre duas funções sociais: Em primeiro lugar, assumindo o risco que outros investidores não estavam preparados para assumir, traz os preços mais rapidamente para sua posição de equilíbrio, em segundo lugar, equaliza o suprimento de determinado bem para o mercado.

A ESPECULAÇÃO NO MERCADO DE TERRAS URBANO

Defini-se a especulação imobiliária como sendo a compra e venda de imóveis (neste caso a terra urbana), estimando-se preços de mercado futuro.

O preço que a terra poderá alcançar depende basicamente de dois fatores: O comportamento dos investidores no mercado (principalmente se especuladores) e das variações das características essenciais da terra urbana. São justamente tais fatores que fazem com que a especulação, neste mercado, seja significativamente distinta da especulação em outros mercados, desviando-se do ideal teórico de cumprir uma função social.

Há uma distinção entre os **especuladores ativos** e os **especuladores passivos**. Os primeiros atuam constantemente no mercado de terras, utilizando sua capacidade profissional para a estimativa da oportunidade certa de compra e venda. São representados, em geral, pelas imobiliárias, incorporadoras, grandes proprietários e os profissionais autônomos especializados. Os segundos, especuladores passivos, operam ocasionalmente no mercado de terras. São representados por pequenos proprietários de terra e intermediários não profissionalizados.

Na realidade os especuladores passivos são todos aqueles que adquirem um terreno sem objetivo imediato de utilizá-lo como fator de produção no processo construtivo e que terminam por colocá-lo a venda com a expectativa de lucro.

Os preços de compra e venda da terra urbana são estimados com base em tendências especulativas e não de acordo com os indicadores de oferta e demanda. A tendência do preço de equilíbrio é raramente atingida, sendo predominante no mercado a desestabilização.

Em segundo lugar, destacam-se as características principais da terra urbana, que permitem alterações de seu valor enquanto mercadoria:

a) Propriedade:

O exercício de direito de propriedade sobre a terra é limitado por leis e regulamentos, que envolvem três tipos de governos - federal, estadual e municipal. Além disso, acordos de natureza particular podem limitar ainda mais o seu uso.

Lindeman afirma que os mercados especulativos são distintos, sendo que a diferença mais crítica e gritante é que, no mercado de terras, a natureza do "Comodity" é alterada pelo próprio processo especulativo. Consequentemente seu preço de mercado será distinto da mercadoria inicial.

A característica de propriedade permite a apropriação dos valores agregados à terra, mesmo que, gerados pelo esforço e trabalho comunitários.

Ainda a respeito dessa característica, cumpre ressaltar a distância entre o enfoque do executivo local e do judiciário sobre o conceito de propriedade. O poder local é pressionado e impelido a reconhecer a função social da propriedade urbana, pela proximidade que tem do conflito naturalmente gerado entre o uso individual da terra e sua interdependência com a vida em coletividade. É o primeiro a estabelecer e propor os limites do uso da propriedade, tendo em vista sua função social.

O poder judiciário ainda está voltado ao direito romano, onde a propriedade particular é para o uso ilimitado de seu proprietário, considerando ainda o direito civil de um Brasil rural.

As variações no direito de uso da terra urbana, além de constituírem fator de estímulo à especulação, poderão favorecer grupos de especuladores, na captação de valores criados artificialmente através de leis e regulamentos.

b) Mercadoria:

A terra urbana é negociada essencialmente como reserva de valor, destacando-se seu valor de troca em relação ao valor de uso para fins urbanos.

Nos municípios brasileiros, ainda é relativamente barato manter estoques de terra por longos períodos de tempo em vista da tributação territorial.

A retenção de áreas residenciais, onde é esperada uma valorização, provoca a redução drástica da oferta de terrenos, mesmo havendo áreas "maduras" para construção. A retenção prolongada teria o mesmo efeito que a especulação monopolística, isto é, os preços de mercado tenderiam a aumentar pela manipulação dos estoques de terra. A especulação dessa natureza seria portanto essencialmente desestabilizadora dos preços.

c) Localização e Espaço:

O espaço urbano caracteriza-se por sua heterogeneidade. Cada localidade com seus tributos próprios, influencia a produtividade e diferencia os lotes urbanos.

Além dos aspectos físicos e legais, os tipos de aglomeração social também contribuem para a maior diferenciação dos lotes urbanos. O valor da

terra é mais elevado em áreas de maior renda e tende a aumentar à medida que cresce o status social de determinada área.

A mobilidade social na estrutura urbana, portanto, provoca flutuação no preço da terra, estimulando a atividade especulativa.

A característica de localidade e a diferenciação existentes entre os lotes urbanos fazem com que a competição por espaço adquira uma tendência monopolista.

A atuação de especuladores ativos, caracterizada pela constante busca de diferenciação de seu produto em relação aos demais, e o Poder Público através de regulamentos urbanísticos, contribuem para o aumento da tendência monopolística.

A racionalidade do pagamento de preços de monopólio por localizações está na possibilidade de firmas obterem lucro monopolístico.

Verifica-se que, em vista da natureza particular do mercado de terras e das características especiais da terra urbana, a especulação nesse mercado tende a não cumprir função estabilizadora da oferta dos preços. Surge, efetivamente como mais uma forma de imperfeição do mercado, visando do escassez artificial e desestabilizando os preços.

Julga-se, portanto, que a especulação imobiliária, sendo o resultado do sistema de mercado livre, continuará existindo enquanto houver o mercado de terras. Resta ao poder público propor instrumentos capazes de atuarem de forma a balizar os efeitos negativos da atividade especulativa no preço e na oferta dos lotes urbanos.

O PROJETO DE LEI DO DESENVOLVIMENTO URBANO E OS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO MERCADO DE TERRAS

O objetivo do Projeto de Lei nº 775, que tramita desde maio de 83 no Congresso Nacional, é bem mais amplo que o controle, ou melhor, o balizamento do mercado de terras urbano.

Visa também ao estabelecimento das diretrizes programáticas do desenvolvimento urbano, à definição das competências nos três níveis de governo e a fixação do sistema institucional de política urbana.

No que diz respeito à especulação imobiliária, considera-se que o projeto inovou, sugerindo instrumentos que emprestam maior agilidade ao administrador público em suas intervenções no mercado de terras. Inovou também ao considerar a comunidade e o vizinho como partes legítimas na fiscalização de seus preceitos e de outros regulamentos referentes ao desenvolvimento urbano.

Junto a outros instrumentos existentes, como os tributários, são sugeridos no Projeto de Lei três instrumentos, cujo objetivo maior é a adequação da propriedade imobiliária a sua função social. São basicamente: O direito de superfície, o parcelamento, a edificação ou utilização compulsória e o direito de preempção.

a) Direito de Superfície:

Admite a existência de uma superposição de domínios no mesmo terreno, isto é, parte da hipótese de que a propriedade da edificação é distinta da propriedade da terra.

Basicamente, este instituto empresta maior flexibilidade a utilização dos terrenos e, provavelmente, no que diz respeito a especulação, poderá reduzir os períodos de retenção. Como por exemplo, pode-se citar os especuladores passivos.

De outro lado, é possível também que o direito de superfície sirva para mascarar a especulação. O proprietário de um lote poderá ceder o direito de superfície durante o período de retenção, agindo desta forma estará perdendo a liquidez do lote; no entanto pode ganhar aluguéis sobre a terra, com a justificativa de que sua terra não está ociosa. Pode ser o caso de arrendamento de terrenos para usos menores do que realmente a área comporta, por exemplo, os estacionamentos de carro.

Outra vantagem desse instrumento é permitir a utilização do lote por terceiros, sem que haja interferência direta nos mecanismos de preço, e sim, tendo como base a rentabilidade da atividade que se instalaria naquele espaço.

Com referência ao direito de superfície, há que se considerar também o efeito positivo que poderá trazer ao mercado de terras a liberação para construção de áreas em mãos do poder público, colocando a curto prazo, significativa oferta de terrenos urbanizados. Se bem dosada, esta oferta poderá ter efeitos de estabilização dos preços em áreas de especulação. Se utilizado como instrumento de política funcionaria a longo prazo. Poderá permitir a estocagem de terra urbana pelo poder público, sem gerar ociosidade, até o ponto em que detenha um estoque significativo para, efetivamente, poder influenciar os preços de mercado.

Em tese o direito de superfície poderá propiciar alguma redução nos períodos de retenção especulativa e, possivelmente, estabilização de preços nas áreas em que se persiga como política de longo prazo, a utilização de terrenos públicos.

Sem dúvida, não há como controlar através desse instituto as atividades dos especuladores ativos, cujo objetivo principal é o de negociação da mercadoria terra urbana, ao invés de sua utilização no processo produtivo.

b) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória:

Este instrumento obriga o proprietário a parcelar, construir ou utilizar o terreno, a partir de um prazo determinado, com o objetivo primordial de evitar a ociosidade de áreas já urbanizadas ou passíveis de urbanização.

À primeira análise, constitui um instrumento eficaz no controle da especulação; entretanto, no caso do descumprimento desses prazos, o proprietário fica sujeito à desapropriação. Conhecendo-se a situação de dificuldade em que se encontram os Estados e Município na geração e captação de recursos, seria ingênuo admitir que os governos locais efetivassem, de maneira ágil, as desapropriações desses casos.

Considera-se também a forma distinta com que o poder judiciário encara a propriedade urbana. Estipula que o preço a ser pago é o de mercado, após um lento processo de planejamento.

Tal situação reduz de forma significativa a eficácia desse instrumento que, ao final, deixa a intervenção do poder público, na oferta de lotes, na dependência da existência de recursos públicos locais.

Cumpra observar ainda a possibilidade de uma pequena redução nos preços dos imóveis nas áreas consideradas de urbanização preferencial e submetidas à compulsoriedade.

Os terrenos gravados com a compulsoriedade passam a representar, no mercado de terras, um ônus para os adquirentes, e em consequência, seu preço de mercado tende a ser menor comparado com outro em condições idênticas, mas que apresenta a vantagem de ser utilizado quando convier.

A eficácia desse instrumento seria aumentada, por exemplo, como é prática da Espanha, se o poder público pudesse alienar, para terceiros, interessados na utilização da área o imóvel em questão. Dessa forma, independe de recursos próprios para promover a utilização social do terreno.

No entanto, cumpre observar que poderá constituir-se num dispositivo elitista, através da concentração da propriedade urbana nas mãos de certos atores do mercado imobiliário, com fácil acesso ao capital.

c) Direito de Preempção:

Estabelece preferências ao poder público na aquisição de terrenos urbanos. Esta preferência existente no direito civil regulamenta as transações entre particulares na alienação de imóveis urbanos.

Através desse instrumento, o poder público terá prioridade na aquisição de terrenos urbanos, previamente indicados por lei, de forma não compulsória. Isto quer dizer que não havendo acordo entre as partes, a transação não se efetivará, sendo que a preferência caducará ao prazo mínimo de dez anos:

Distintivamente do instrumento anterior, visa ao controle da oferta de terrenos via mercado, sem adotar o caráter compulsório, deixando o poder público na dependência da vontade de venda do especulador e novamente da disponibilidade de recursos para pagamento, tanto amigável como judicial, no caso de arbitramento. No preço não será computado a valorização decorrente de investimentos públicos realizados após o ato declaratório de preempção:

Entretanto, sabe-se que as externalidades geradas pela atividade privada também poderiam adicionar valor à terra, sendo, portanto, muito difícil e complexa a identificação de valores acrescidos exclusivamente pela atividade pública. Além de que existem outros instrumentos como a legislação e os regulamentos de uso do solo, por interferirem na capacidade construtiva dos terrenos, acabam por criar novos valores.

Entende-se que, este dispositivo melhor estudado quanto ao seu aspecto operacional, devesse ser estendido a todo processo de aquisição de terrenos pelo poder público.

Quanto ao controle da especulação, o direito de preempção, por atuar na expectativa de preços dos especuladores, alterando as condições de propriedade futura do terreno estocado limitando sua posse futura, a médio prazo, ao poder público, poderá contribuir para uma pequena contenção localizada de preços, especialmente reduzindo o impacto de especuladores monopolíticos no mercado.

O texto da lei restringe a preferência na aquisição de terrenos urbanos, desconsiderando aqueles de uso rural que, mesmo dentro de perímetros urbanos oficiais, são considerados legalmente como terrenos rurais. Porém, essas são as áreas preferenciais de especulação, tendo em vista permitem alta multiplicação do capital através do processo de transformação de área rural em área urbana.

Feitas essas considerações, verifica-se que dificilmente o instituto de preempção teria condições de exercer controle amplo sobre a especulação imobiliária.

Os governos locais não dispõem de recursos para agir com maior peso no mercado, de maneira a controlar a oferta de terra. As áreas de transição rural - urbana, onde tradicionalmente se concentra a atividade especulativa, não são abrangidas pelo instituto.

PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Um dos fatores componentes da especulação é a antecipação de informações sobre possíveis alterações nas características da mercadoria terra, tanto no que diz ao exercício de sua propriedade, quanto as alterações das características dos elementos físicos que compõem o seu entorno (acesso, infra-estrutura, equipamentos e outros).

Em nossa sociedade urbana, a capacidade de se obter informações sobre o que se pretende fazer de nossas cidades é distribuída de forma muito de sigual entre os cidadãos. Determinados indivíduos são privilegiados com o conhecimento prévio das ações do poder público e, utilizando-se dessa vantagem, estocam terrenos, até que as alterações das características da terra que estocaram permitam-lhes a venda, com um lucro pela qual nada fizeram.

O contrário também é verdadeiro: A pressão que determinados grupos de proprietários exercem sobre o poder público para alterações de leis e re gulamentos urbanísticos em seu benefício pode levar a uma situação de fa to, na qual o mercado de terras passa a servi-los ao invés de buscar a alocação de terras de forma socialmente justa e de acordo com os usos mais adequados.

Entende-se que, num mercado de tendências monopolísticas como o de ter ras, o estímulo à participação de um maior número de investidores poderia contribuir para atenuação da especulação monopolística para uma forma de especulação mais competitiva.

O Projeto de Lei inova, porém ainda é tímido em suas proposições a res peito da participação pública no processo de desenvolvimento urbano. Su gere ação simplesmente de fiscalização da legislação proposta e de ou tras leis e regulamentos locais. Faltam, contudo, as formas de garantia da participação da comunidade nas informações e no processo decisório das cidades.

CONCLUSÕES

A finalidade dos três instrumentos propostos no Projeto de Lei é bem mais ampla que o controle da especulação, abrangendo, por exemplo, a regularização fundiária e a realização de programas habitacionais de interesse social.

Quanto à participação comunitária no processo de gestão urbana, julga-se

que a proposta do Projeto de Lei abre uma porta para as garantias mais amplas da participação do cidadão nas decisões sobre o destino de sua cidade e, em particular, de seu uso do solo.

Cumpra ao Estado estabelecer o peso de sua participação no mercado, de maneira a garantir o acesso de todos os cidadãos ao lote urbano e a adequação da propriedade à sua função social.

3.2. OBSERVAÇÕES SOBRE A AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS POR FAVELADOS

REMOÇÃO

Política governamental oficial, adotada pelos Municípios, pelos Estados da Federação e pela própria União.

Geradora de problemas ainda maiores para os favelados vem sendo paulatinamente abandonada. Já se tem consciência de que o favelado não pode pagar as altíssimas tarifas de transportes e que a renda familiar necessita de complementação.

ALTERNATIVAS ATUAIS

Ou se leva o favelado voluntariamente para outro local, onde se possa obter normalmente os meios necessários para sua subsistência, ou se transforma a qualidade urbanística dos assentamentos onde eles residem, levando-se para lá os serviços públicos indispensáveis à vida normal na grande cidade. Para tanto, é indispensável conferir ao favelado o domínio, isto é, a propriedade, sobre a pequena faixa de terra onde está localizado o seu barraco, como condição *sine qua non* para fazê-lo sair de seu universo restrito, incorporando-o à vida do cidadão.

Para tanto, torna-se indispensável a respectiva aquisição por parte do Poder Público, quando ele não for o próprio titular de domínio sobre a área favelada. O segundo passo é a alienação ao favelado segundo as regras de direito em vigor, embora o nosso ordenamento jurídico ainda não previu formas especiais para espécie de alienação.

A aquisição pura e simples do imóvel pelo favelado importa ou outorga, pelo Poder Público dos poderes constantes de situação jurídica de titular de domínio sobre bem imóvel, pelo qual o favelado passa a dispor, sem li

mites do imóvel que lhe foi alienado, se bem que o favelado não deva, em princípio ficar sob a tutela do Poder Público, é inegável que, ocupando alguns deles locais de excepcional valor econômico, seria extremamente difícil recusarem-se a transferir, em grupo, seus pequenos imóveis a grandes empresas imobiliárias dentro dos valores de mercado, sem dúvida superiores aos oferecidos pelo Poder Público pela alienação do lote.

Qualquer decisão do favelado nesse sentido jogará por terra a política de regularização das favelas instituída pelo Poder Público pois, encontrando-se dotado de quantia para ele muito elevada, iria provavelmente, adquirir um barraco em outra favela, anulando a ação governamental de regularização.

FORMAS JURÍDICAS DE TRANSFERÊNCIA DE IMÓVEIS PARA OS FAVELADOS

Tendo como objetivo impedir a mudança na forma de utilização do solo desejado pelo Poder Público.

1ª MODALIDADE - PROJETO URBANÍSTICO DE DISCIPLINA DO USO DO SOLO

Esta modalidade é de ordem pública. O Poder Público Municipal utilizando-se o seu poder de polícia edilícia, configurado especificamente no seu poder de zonear - instituir no projeto urbanístico a ser editado para o local o uso permanente do solo para a construção de residências unifamiliares de baixa renda.

2ª MODALIDADE - CONVENÇÕES DE LOTEAMENTO

De ordem privada, mas somente aplicável caso o imóvel fosse dividido em lotes. O loteador (no caso o próprio Poder Público) detém a faculdade de instituir convenções de loteamento ou restrições urbanísticas pelas quais ele regula para o futuro, as modalidades de utilização dos lotes por ele alienados, poder esse ilimitado no tempo (Lei nº 6766, de 19/12/79, art. 45).

3ª MODALIDADE - CONVENÇÃO DE CONDOMÍNIO

Também é de ordem privada. Alienando-se o imóvel sob a forma de condomínio horizontal (**pro diviso**), sem a divisão da terra em lotes, a gestão da quele bem único se fará mediante a **Convenção de condomínio**, que pode ser instituída pelo Poder Público no momento em que vender a primeira fração ideal do terreno (correspondente a uma edificação existente ou a ser construída) como parte integrante da escritura de venda; da convenção consta riam regras a respeito da inalterabilidade do uso do solo, isto é, sua permanente utilização para a construção de residências unifamiliares de baixa renda.

Outra alternativa seria o Poder Público na situação de titular de uma das frações ideais, teria o poder de veto sobre a alienação a terceiros não favelados pois, na comunhão **pro diviso**, a alienação de terceiros só pode ser efetuado caso qualquer dos condôminos não deseje ficar com a parte do outro condômino.

4ª MODALIDADE - PROPRIEDADE RESOLÚVEL

Seria o caso da alienação sob o instituto de compra e venda, mas mediante a cláusula de resolução, pela fluência de certo tempo ou pelo adimplemento de condições, fixada no instrumento de alienação. Transferido o imóvel sob essa modalidade ao favelado, ele necessariamente deverá um dia voltar ao Poder Público, podendo ser novamente outorgado a outro favelado.

Outra modalidade da **propriedade resolúvel** é a **concessão de uso**. A vantagem desta modalidade se encontra na desnecessidade do pagamento de um preço, visando a aquisição definitiva da coisa, como nele a aquisição tem um limite no tempo, a forma de contraprestação pelo uso do imóvel será após livre contratação pelas partes, uma **modalidade de aluguel**, do ponto de vista econômico, a ser pago durante o período de utilização do imóvel.

Enquanto a **concessão de uso** estiver em vigor, o proprietário do imóvel na situação de titular de domínio, isto é, o favelado poderá exercer sobre ele todos os poderes daquele titular, tais como vender, doar, hipotecar, deixá-lo em legado a terceiros ou em herança a seus dependentes. Ele é um proprietário como outro qualquer, dotado de todos os poderes próprios do domínio, mas limitados necessariamente no tempo. Como medida de natureza social a concessão de uso gera efeitos práticos se for conferida a prazo longo - 30 ou mais anos - durante os quais o favelado pode ter tranquilidade absoluta relativamente a seu local de moradia.

Encontrando-se o Poder Público na situação de titular simultâneo do **poder de polícia** e do **direito de domínio**, através das formas anteriormente citadas, poderá ensejar alguma proteção para o favelado, evitando que sua inexperiência o leve a prejudicar a situação de melhoria de seu local de habitação, mas também, protegendo o investimento público realizado para esse fim, sempre suscetível de desvirtuamento.

3.3. CONDOMÍNIOS EM ÁREAS DE FAVELAS

I. INTRODUÇÃO

A implementação de uma nova orientação na política urbana brasileira adquiriu nos anos de 1980 e 1981 grande relevância principalmente na denominada política de urbanização de favelas, que inclui a regularização da posse precária dos moradores que ocupam e constroem em terrenos de outros proprietários, como também, a transferência da propriedade da terra ao morador.

A remoção "branca" continua sendo a ameaça constante a qualquer tentativa de melhoria nos padrões de urbanização, e tudo o que se fizer será sempre pouco para combatê-la suficientemente.

No PROMORAR que se está implantando o Projeto Rio, tem-se concluído que a regularização fundiária é um elemento integral da urbanização, o que implica a transferência da propriedade da terra ao morador, na forma

de condomínio.

II. CONDOMÍNIO: SEUS DOIS TIPOS

Condomínio é sinônimo de co-propriedade, isto é, duas ou mais pessoas têm em comunhão um direito de propriedade.

Do ponto de vista do direito de propriedade a co-propriedade é idêntica à propriedade exclusiva: é a propriedade exclusiva de um grupo de pessoas sobre uma coisa, como se fosse uma sociedade para exercer uma propriedade, só que, para que a coexistência seja mantida entre todos os co-proprietários, o direito de cada um está delimitado pelo direito do outro.

Condomínio **simples pro indiviso** - duas ou mais pessoas são proprietárias, em comum, de um bem (coisa) real, imóvel, de natureza indivisível. Por exemplo: um apartamento de um prédio, uma casa, um lote urbano de dimensões mínimas que a legislação urbanística não permite desmembrar. Todos os proprietários são em comum, donos do todo e ninguém é dono de uma parte física específica. Certamente que cada um será co-proprietário de uma parte ideal que poderá ser igual, ou diferente da dos outros.

Condomínio **pro diviso** - algumas partes da coisa são de propriedade comum e outras são de propriedade exclusiva de cada um dos proprietários.

O condomínio **pro diviso** pode ser horizontal - quando integra casas separadas ou coladas, construídas num lote de propriedade comum; vertical - caso dos prédios cujos andares, apartamentos de escritórios, pertencem a proprietários diversos; ou misto - de propriedade horizontal e vertical, integrando casas térreas ou assobradadas, com terrenos de utilização exclusiva dessas casas, prédios de apartamentos, com terrenos de utilização exclusiva das unidades desse edifício e ainda, o terreno e partes comuns correspondentes a todas essas unidades térreas ou aéreas.

Na favela, o terreno não é de propriedade de seus ocupantes, e o sistema de condomínio seria a única legislação em vigor, que conseguiria dar

conta das múltiplas situações de ocupação do solo e das próprias moradias, criadas pelo processo de favelização.

O processo de ocupação e posse do terreno, onde cresce a favela, é muito mais comunitário que individual. Trata-se, na verdade, de uma posse coletiva do total do terreno incluindo áreas exclusivas, comuns e outras de uso público (vuelas, pequenas ruas, escolas, ou outros equipamentos, etc.).

No momento atual interessa compreender quais são as especificidades e restrições de uma solução desse tipo voltada para uma política, e de atuação nas favelas.

ESPECIFICIDADES

- a) A solução condominial (condomínio **pro diviso**) é a única viável para urbanização de favelas in loco, com transferência simultânea da propriedade da terra.
- b) A ocupação favelada apresenta-se como um processo não padronizado, isto é, a ocupação exclusiva de cada morador se dá em espaços irregulares, combinando com a venda de benfeitorias **aéreas** (o segundo ou o terceiro andar de uma casa).
- c) A ocupação favelada apresenta áreas de uso comum de algumas ou todas as benfeitorias para acesso e saída das moradias nos logradouros públicos.

RESTRIÇÕES

- a) O terreno de uma favela pode ser comum e único, mas neste caso as ruas internas seriam de propriedade privada, tornando sua manutenção muito cara aos condôminos. É conveniente considerar cada quarteirão como lote único e constituir condomínio por cada um deles, transformando as ruas da favela em logradouros públicos, desde que comportem as dimensões aceitas pela legislação urbanística municipal.
- b) Em terrenos de propriedade pública (federal, estadual ou municipal)

não existem restrições de domínio para sua aplicação a curto prazo. Em terrenos de propriedade privada deverá proceder-se a desapropriação com as dificuldades de tempo e recursos econômicos já conhecidos.

c) A solução do lote exclusivo só é viável a longo prazo, pois implica algumas pré-condições:

- . Exceção do Executivo Federal às dimensões mínimas pré-estabelecidas pela Lei nº 6966/79 (mínimos: 125m² de superfície e 5 metros de frente);
- . aceitação pela Legislação Municipal de lotes menores aos padrões mínimos e de formas irregulares;
- . impossibilidade de transferência da terra até que o lote objeto esteja individualizado e aprovado o loteamento correspondente.

III. AS CONSEQUÊNCIAS URBANÍSTICO- JURÍDICAS DA CONSTITUIÇÃO DOS DIFERENTES TIPOS DE CONDOMÍNIO

PRAZO

O princípio básico dedutível do sistema do Código Civil é a transitoriedade absoluta do condomínio **pro indiviso**. Vê-se então que:

- O prazo máximo é de 5 anos, mas na realidade poderá ser qualquer prazo entre 1 dia e 5 anos, dependendo do acordo entre os condôminos (4 anos, 3 anos etc.);
- o prazo não é prorrogável de maneira automática, exigindo para isso novo acordo entre todos os condomínios.

A transitoriedade não é, ao contrário, característica do condomínio horizontal, sendo essencialmente **pro diviso**, é por sua natureza permanente no tempo, facilitando a disposição individual das partes próprias e impedindo a divisão das partes comuns (no caso o terreno).

VENDA DA PARTE (NOVOS CONDÔMINOS)

No condomínio **pro indiviso** a venda da parte a um terceiro não é proibida, mas condicionada ao direito de preferência dos outros condôminos. Cada condômino poderá comprar, se oferecer o preço a que está sendo vendida a parte a um terceiro.

Já no condomínio horizontal as regras de funcionamento são mais simples, pois quem quiser vender, pode fazê-lo a qualquer interessado (condômino ou terceiro); quem comprar terá que se ajustar a normas do condomínio, fixadas legal e convencionalmente.

VENDA DA PARTE (CONDÔMINOS DE PARTE)

A estrutura do condomínio **pro indiviso** não pode permanecer incólume quando se produz a venda de uma parte. Cada novo condômino deverá ser aceito pelos outros ainda que seja como co-proprietário de ínfima parcela da coisa e, o que é mais grave, todo o condomínio precisará ser reformulado a cada vez, atribuindo-se novas frações ideais a cada condômino. Nessas circunstâncias, além da transitoriedade, outra característica configuraria o condomínio: a mutabilidade contínua, agregando mais uma fonte alimentadora de divisão da coisa.

O caráter **pro diviso** do condomínio horizontal coloca-o fora de qualquer risco frente às divergências entre condôminos de parte, pois a fração ideal é só uma, qualquer que seja o número de condôminos que a possuam em sociedade e qualquer que seja a sociedade condominial que tenham con-

veniado.

Outra vantagem do condomínio **pro diviso** ocorre na fase de regularização e titulação das frações. A utilização do condomínio **pro indiviso**, exige que uma única pessoa seja titulada para cada domínio, enquanto que o primeiro resolve os casos conflituivos, pelo reconhecimento automático de que esta figura torna cada um dos condôminos de fração ideal co-proprietário dela, pressupondo inclusive que o são em partes iguais sempre que não se explicitar o contrário.

NÚMEROS DE CONDÔMINOS

A lei não limita o número de condôminos, nem para o condomínio **pro indiviso** nem para o condomínio **pro diviso**. Entretanto, no primeiro caso, torna-se necessário que o número de condôminos não seja muito grande.

Ao contrário, um maior número de condôminos não prejudica o funcionamento do condomínio horizontal. Em primeiro lugar, a lei já organiza e dispõe sobre algumas maiorias (2/3, metade mais um, etc.) para determinados temas, considerados básicos.

PRESSÕES IMOBILIÁRIAS

No condomínio **pro indiviso** bastaria que um dos condôminos (o primeiro) cedesse a pressão imobiliária para que o lote fosse comprado e usado por um único proprietário. No condomínio **pro diviso** bastaria que um (o último) dos condôminos não cedesse para que o único proprietário, o comprador de todas as frações ideais menos uma, não pudesse utilizar o terreno para outro uso e novas construções.

3.4. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

1. AUTORIZAÇÃO
2. PERMISSÃO
3. CONCESSÃO

1. AUTORIZAÇÃO

É utilizada geralmente para autorizar a ocupação de terrenos municipais por prazos curtos e determinados (circos, parques de diversões, exposições, festas religiosas), sem que venham prejudicar a comunidade nem embaraçar os serviços públicos.

A autorização não tem formas nem requisitos rígidos para sua outorga, podendo ser dada por simples ato escrito do prefeito.

É revogável a qualquer tempo e não traz qualquer compromisso ou ônus para o poder público.

A autorização não cria privilégios para o autorizado, mesmo que remunerada e gozada por muito tempo.

Seu caráter será sempre precário.

2. PERMISSÃO

Difere da autorização principalmente por se tratar de ato que visa ao interesse coletivo.

A permissão é um ato unilateral da administração, autorizando o particular a executar, a título precário, atividades de interesse público (serviços que não exijam a aplicação de muitos recursos ou na exploração de bem público de pequeno valor).

A permissão é provisória e não cria direitos. Pode ser remunerada ou não, por tempo determinado ou indeterminado, conforme disponha o ato de permissão.

Desde que o interesse público o exija, a administração poderá modificar e revogar o ato de permissão. A revogação ocorre sem indenização, a não ser que esteja prevista no ato de permissão.

3. CONCESSÃO

A concessão de uso de terrenos públicos ou particulares foi instituída pelo Decreto Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. Poderá ser remunerada ou gratuita e sua vigência poderá se dar por tempo certo ou indeterminado.

A concessão de uso poderá ser utilizada com os seguintes objetivos:

- Regularizar a ocupação de áreas urbanas;
- promover a ocupação e distribuição de áreas urbanas;
- controlar a utilização do solo urbano na propriedade privada, juntamente com outros instrumentos de intervenção do Poder Público, como a desapropriação e o tombamento, até mesmo, o de tornar rentáveis para o município terrenos que estejam inaproveitados.

Com a concessão de uso, o concessionário deverá utilizar o terreno para os fins estabelecidos em contrato e se responsabilizar por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel.

No caso do concessionário não obedecer as cláusulas estabelecidas no contrato, a concessão de uso poderá ser cancelada, e o concessionário, perderá inclusive as benfeitorias.

A concessão de uso não dá direito a usucapião mas, poderá ser transferida de pai para filho através de testamento ou ser transferida para outras pessoas.

Na concessão de uso, a posse do terreno continua sendo a Prefeitura.

Se o concessionário, seus adquirentes ou sucessores não lhe derem o uso prometido ou mudarem a finalidade prevista em contrato, o terreno reverterá ao poder público.

4.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELO HORIZONTE. Prefeitura. **Plano Municipal de Habitação Popular II.** Belo Horizonte, 1984.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. **Relatório Final do GTR/SFH.** Brasília, 1986.

FRAGOMENI, Luis Henrique Cavalcanti. O desenvolvimento urbano e o controle da especulação imobiliária. **Revista Brasileira de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, IBAM, n. 177, out./dez. 1985.

GASPARINI, Diógenes. **Regularização de loteamento e desenvolvimento,** São Paulo, CEPAM. 1985.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Comissão de Planejamento Urbano. **Propostas do IAB/RJ vinte anos depois.** Rio de Janeiro.

LAGÔA, Paulo F. Rocha. Observações sobre a aquisição de imóveis por favelados. **Revista Brasileira de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 165. out./nov. 1982.

MANAUS. Prefeitura. **Perfil da Cidade,** Manaus, 1984, v. 2.

POGGIESE, Héctor Atílio. Condomínios em Áreas de Favelas. **Revista Brasileira de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 165. out./nov. 1982.

VALADARES, Lícia do Prado. **Repousando a habitação no Brasil.** Rio de Janeiro, Zahar, 1983.